

***Démarche de privatisation des entreprises publiques
Les étapes incontournables***

Gérard Verger, S.P.I.D. Verger Inc.

Avril 1997

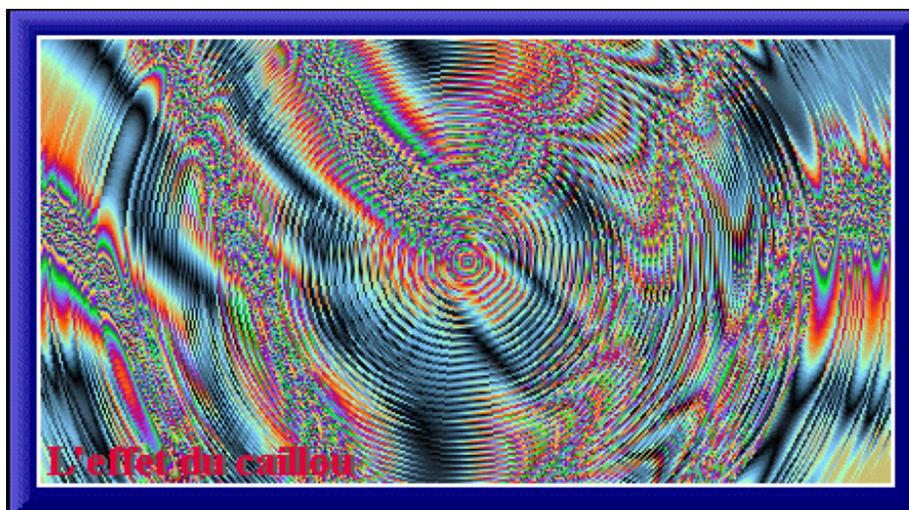
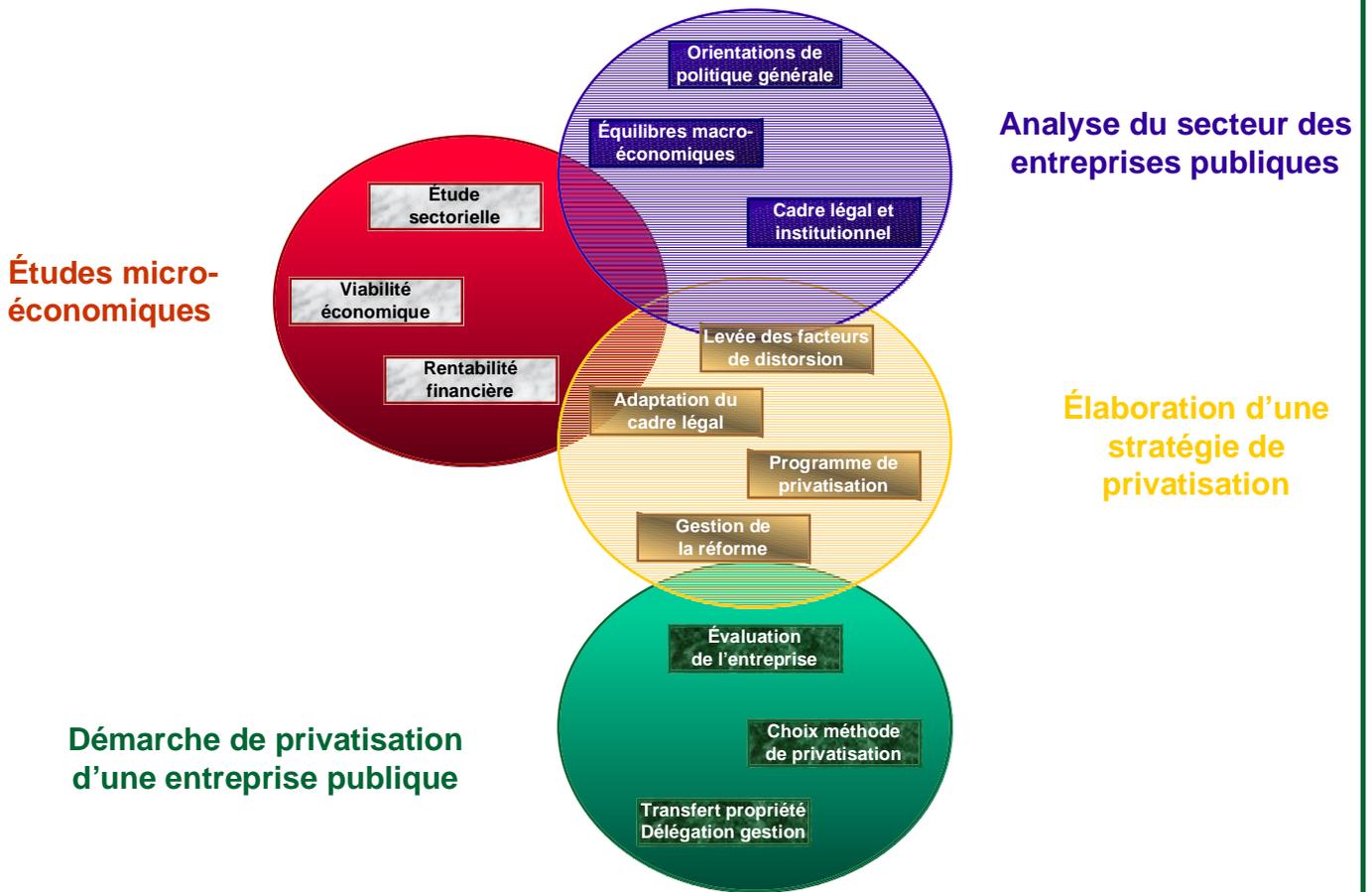


Figure 1. La privatisation des entreprises publiques (E.P.)
Démarche générale



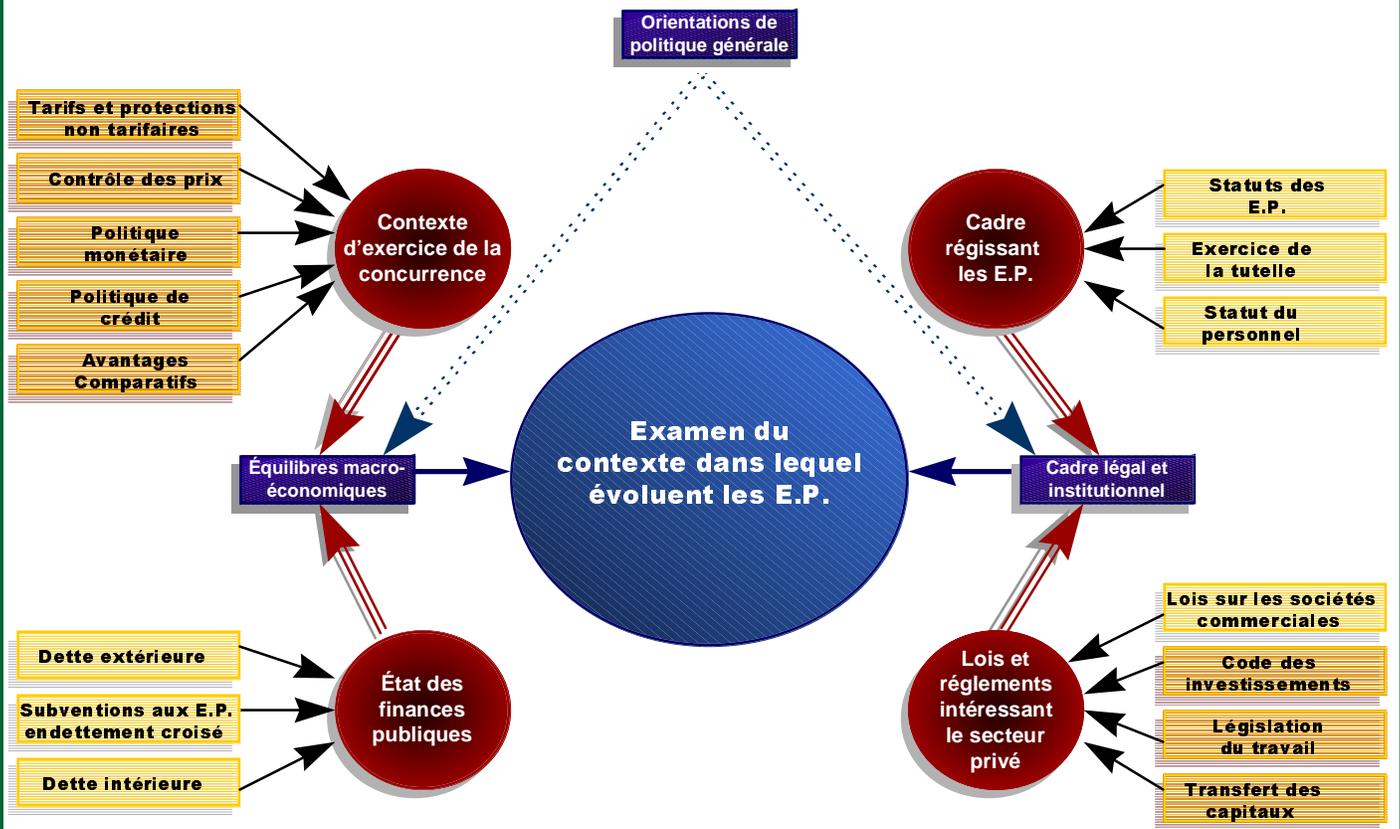
La rareté du capital privé national joint d'une part, à une volonté des gouvernements de mener une politique économique indépendante et d'autre part, à la croyance dogmatique en certains modèles de développement réputés efficaces ont amené, au cours des années 60 à 70, les États d'un grand nombre de pays en développement à consacrer de lourds investissements à des entreprises des secteurs productifs ou de services et à en assurer la gestion.

Se livrer *a posteriori* à l'analyse du bien fondé de cette démarche, en estimer la contribution passée au développement national ne présentent que peu d'intérêt pour déterminer les orientations futures. Par contre, un certain nombre de constats, caractéristiques de la situation héritée de la période, peuvent être dressés. La gestion du micro-économique par l'État a entraîné :

- l'introduction d'importants facteurs de distorsions macro-économiques;
- un endettement public difficilement supportable;
- la mise en place d'un cadre légal et réglementaire défavorisant le développement du secteur privé.

Au cours des décennies 80 et 90, maintes démarches visant à élaborer des stratégies de désengagement de l'État et à gérer les processus de transfert de propriété ou de délégation de gestion ont été préconisées. Celle présentée dans ce document ne prétend ni à l'originalité ni à l'exclusivité; elle vise simplement à refléter plus d'une dizaine d'années d'expérience acquise, principalement en Afrique, dans ces domaines.

Figure 2. La privatisation des entreprises publiques (E.P.)
Analyse du secteur



Copyright - S.P.I.D. Verger Inc.

Les politiques d'import-substitution ont conduit les gouvernements, afin de protéger des industries naissantes, à ériger un ensemble de barrières tarifaires et non tarifaires, à mener des politiques surévaluant les monnaies nationales et à exercer un contrôle serré des prix allant de pair avec des systèmes, parfois complexes, de subventions croisées. Ces systèmes de protection ont pu conduire au maintien en activité d'entreprises, qui bien qu'étant économiquement non viables, pouvaient être en parfaite santé financière; les consommateurs payant, en aval, les coûts des inefficacités et de leur faible compétitivité. Par suite, des prix intérieurs élevés ont souvent contribué à l'augmentation de la contrebande et à l'amoindrissement subséquent des recettes douanières et fiscales.

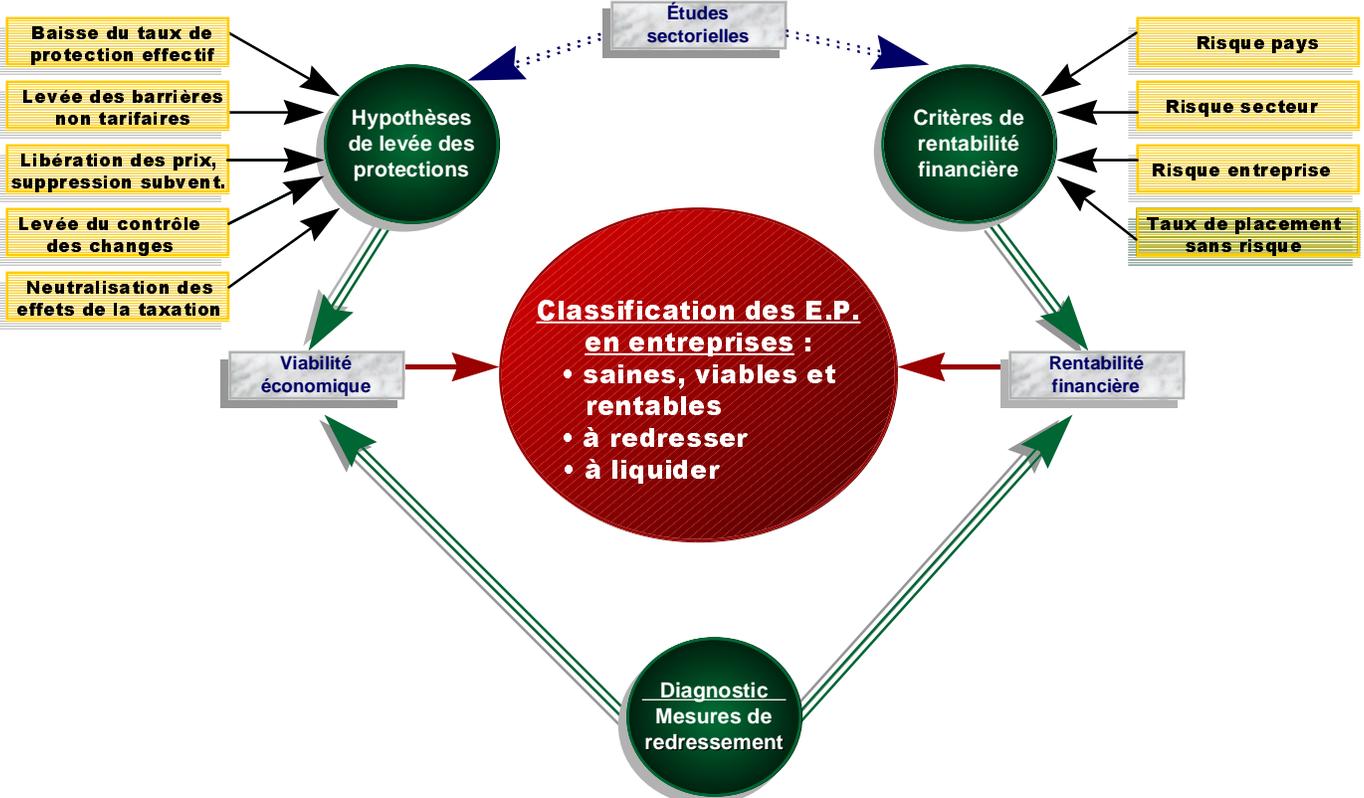
Si l'on ajoute à cela des institutions publiques de crédit canalisant les financements vers d'autres entreprises publiques (E.P.) au détriment du secteur privé, des États contractant, auprès d'institutions financières internationales, des emprunts importants pour réaliser des investissements à la rentabilité douteuse, la situation se caractérise *in fine* par des économies autocentrées n'exploitant que peu ou pas leurs avantages comparatifs et l'existence d'endettements tant intérieurs qu'extérieurs insoutenables.

L'encadrement de l'économie va souvent de pair avec un cadre légal et réglementaire régissant les E.P. contraignant et caractérisé par :

- l'exercice sourcilieux d'une tutelle par ailleurs impuissante à responsabiliser des dirigeants fonctionnarisés;
- l'existence de statuts inadaptés, laissant trop peu d'autonomie financière et de gestion à des entreprises à vocation industrielle ou commerciale;
- un statut et un mode de rémunération du personnel souvent basés sur le diplôme plus que sur le mérite et décourageant les initiatives individuelles.

L'examen du contexte économique, juridique et institutionnel dans lequel évoluent les E.P. constitue la première étape de l'élaboration d'une stratégie de désengagement de l'État.

Figure 3. La privatisation des entreprises publiques (E.P.)
 Études micro-économiques

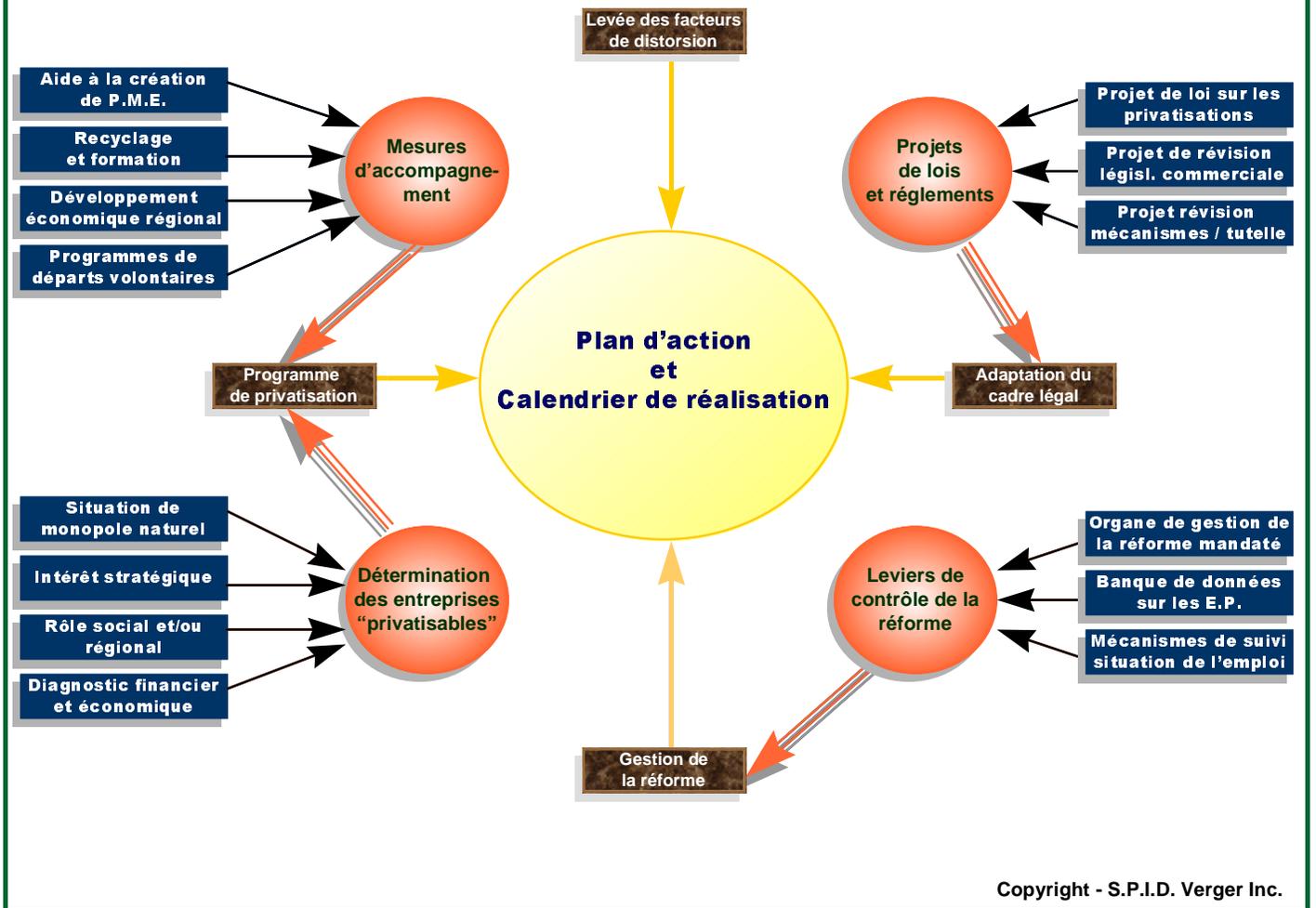


La seconde étape consiste à conduire un certain nombre d'études diagnostiques devant permettre de statuer sur la viabilité économique et la rentabilité financière de chacune des E.P. L'appréciation de la viabilité économique suppose la création d'un modèle de simulation capable d'intégrer les paramètres relatifs à :

- *La levée des mesures restreignant la concurrence*
 - ❖ effets de la baisse du taux de protection effectif à la fois sur le coût des intrants et les prix de vente des produits commercialisés
 - ❖ impact d'une libéralisation des changes sur le coût des importations et la compétitivité des exportations
- *La neutralisation des effets de la taxation*
- *La réintégration des avantages perçus par l'E.P.*
 - ❖ exonérations fiscales
 - ❖ subventions
 - ❖ avantages liés aux conditions favorables des emprunts contractés par l'État
- *La prise en compte des économies susceptibles d'être réalisées par un ensemble de mesures de redressement devant améliorer l'efficacité de l'entreprise*

En dernière analyse, la classification technique des E.P. suivant des critères de viabilité et de rentabilité vise à éclairer les décisions politiques concernant l'avenir du secteur.

Figure 4. La privatisation des entreprises publiques (E.P.)
Stratégie de privatisation



La stratégie de privatisation doit intégrer, dans une séquence logique, un ensemble de composantes portant sur le choix des entreprises à privatiser, l'existence d'un environnement économique et légal favorable, la conception et la mise en place de mesures sociales d'accompagnement, la création d'organe de gestion et de suivi.

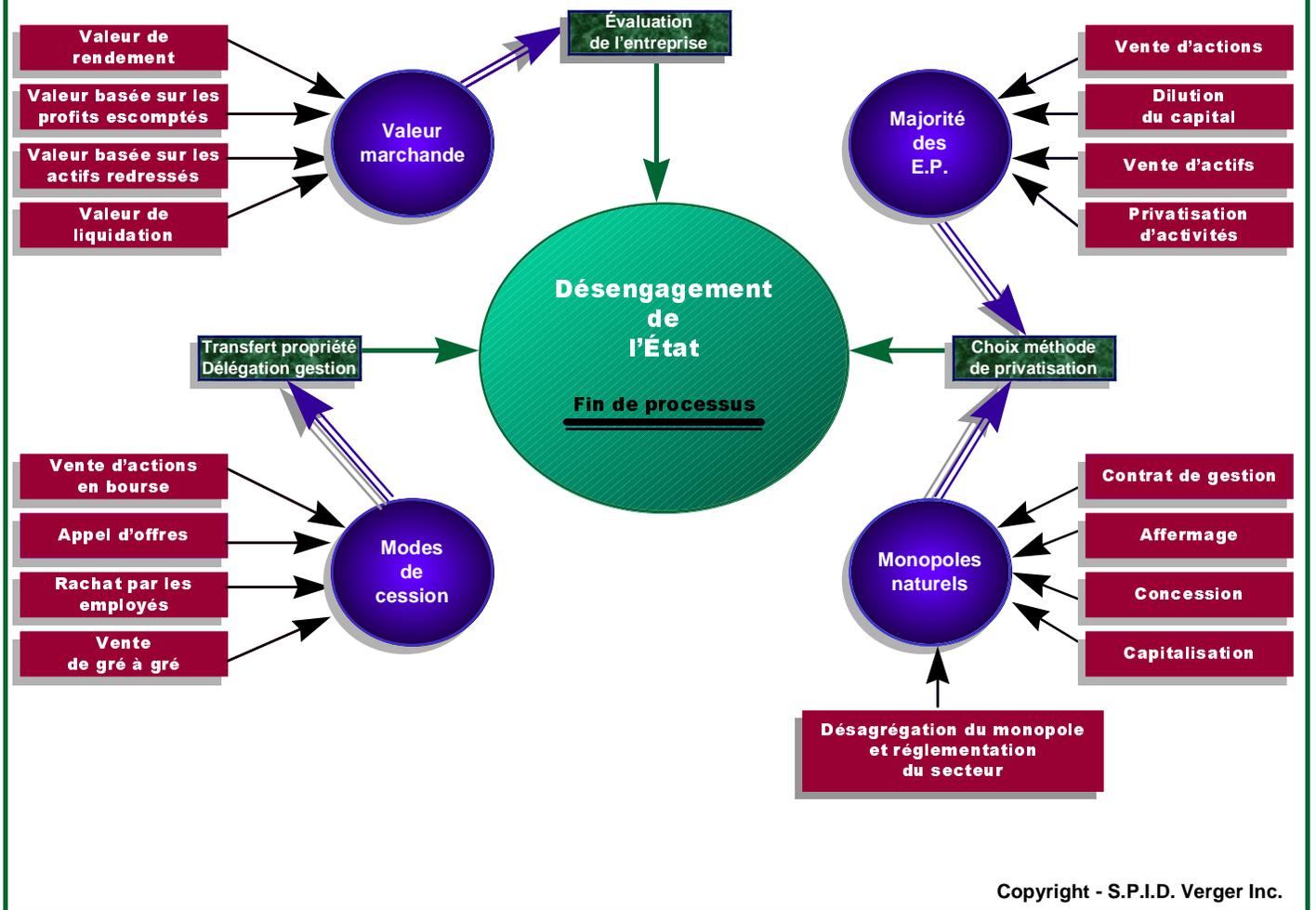
La décision - Outre les critères micro-économique et financiers, des arguments variés justifient les décisions politiques en matière de privatisation. Plus ou moins subjectifs, ils tournent autour de trois axes : l'intérêt stratégique, le développement régional et le monopole naturel.

L'environnement - Le désengagement de l'État du secteur des E.P. doit être replacé dans le contexte d'une réforme plus large visant à réduire les déséquilibres macro-économiques: réduction des déficits, rééquilibrage de la balance des paiements, libéralisation du commerce et des prix, ajustement des taux de change, contrôle de la monnaie et du crédit. Procéder au désengagement de l'État sans avoir préalablement profondément modifié les cadres économique, juridique et institutionnel et clarifié les "règles du jeu" risque de conduire à un échec.

Les mesures sociales - Des ajustements économiques de grande ampleur ont un effet certain, au moins à court terme, sur l'augmentation de la pauvreté et du chômage. En plus les mesures générales en faveur des plus démunis (programmes d'action sociale, à haute intensité de main-d'oeuvre, d'aide à la création de micro-entreprises) la stratégie de privatisation doit prévoir des mesures spécifiques d'accompagnement correspondant aux besoins d'une main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée.

La gestion de la réforme suppose la prise en charge du programme par un organisme spécialement mandaté à cet effet, disposant de pouvoirs et de moyens financiers adéquats.

Figure 5. La privatisation des entreprises publiques (E.P.)
 Démarche de privatisation d'une E.P.



Statuer sur la privatisation d'une E.P. suppose que l'on ait préalablement répondu à cinq questions :

- Quelle doit être l'étendue du désengagement de l'État?
- Ce désengagement appelle-t-il un transfert de propriété?
- Quelle est la valeur des biens cédés par l'État et/ou du service requis par ce dernier?
- Quel type d'acquéreur ou d'opérateur offre les meilleures garanties pour l'avenir de l'entreprise?
- Quelle mode de cession garantit le mieux la préservation de l'intérêt public?

Alors que, la plupart du temps, l'intervention de l'autorité publique dans l'activité de l'entreprise s'achève avec sa privatisation, il n'en est pas de même pour les services publics (eau, électricité, télécommunications). Même dans les cas où certaines activités de monopoles naturels sont soumises à la concurrence, l'autorité publique continue à intervenir pour réglementer le secteur. De plus, l'ampleur des investissements nécessaires dans ces secteurs, la présomption de risque associée aux pays en développement font qu'il est souvent difficile de trouver des sources de financement; aussi, dans un certain nombre de scénarios, l'État se trouve associé à titre de propriétaire à des gestionnaires privés.